

C -No.149

Panamá, 17 de mayo de 2002.

Licenciado

ERNESTO TORRES

Subdirector de la Autoridad del Tránsito
y Transporte Terrestre.

E. S. D.

Señor Subdirector:

Conforme a nuestras atribuciones constitucionales y legales, en especial como consejera jurídica de los servidores públicos administrativos, acuso recibo de Nota DALTN°.78/2002 de 26 de marzo de 2002, ingresada a nuestras oficinas el día 19 de abril del presente año, por medio de la cual nos solicita opinión respecto a lo siguiente:

“1. En la administración pasada, la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, **expidió a favor de las empresas ECONOLISING S.A., y MULTI ARRENDADORA, S.A., determinada cantidad de certificados de operación.** El SINDICATO DE CONDUCTORES DE TAXIS PEQUEÑOS DE PANAMÁ, (SICOTAPE), manifiesta que dichos certificados de operación pertenecen a dicha organización transportista, alegando que las empresas en mención, no son empresas dedicadas a la prestación del servicio público de transporte ni mucho menos concesionarios protegidos por la Ley 14 de 26 de mayo de 1993, reformada por la Ley 34 de 28 de julio de 1999.

Por esta razón la organización transportista SINDICATO DE CONDUCTORES DE TAXIS PEQUEÑOS DE PANAMÁ (SICOTAPE), instauró un proceso civil que actualmente se está ventilando ante la justicia ordinaria de nuestro país, en donde solicita se le reasignen dichos certificados de operación, sin embargo, hasta la fecha no existe sentencia en firme que termine con esta controversia.

Ahora bien, la citada organización ha solicitado a la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, que no se autorice la entrega de placas de circulación a los concesionarios de éstos certificados de operación, hasta tanto el proceso civil sea resuelto.

Interrogante: ¿Debe la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre negar la entrega de placas de circulación a los concesionarios de certificados de operación que se encuentren involucrados en dicho proceso civil, o por el contrario se deben entregar las mismas?

Por otro lado, algunas organizaciones transportistas, se han negado a entregar la carta de aval de la organización a aquellos agremiados con los cuales mantienen algunos problemas tales como préstamos de financiamiento, morosidad en el pago del zarpe y otras cuotas que las referidas organizaciones imponen a sus miembros.

Interrogante: ¿Debe la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre retener la entrega de la placa de circulación a los concesionarios de certificados de operación que se encuentren en esta situación y que por ende no presentan la carta aval de la organización?

Criterio del Departamento de Asesoría Legal de la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre.

Según opinión del Departamento de Asesoría Legal de conformidad con la Ley 14 de 26 de mayo de 1993, reformada por la ley 34 de 28 de julio de 1999, tienen la obligación de garantizar la continuidad en la prestación del servicio público de pasajeros, a fin de no afectar a los usuarios del transporte y se considera que al no existir sentencia en firme que resuelva la controversia entre las partes, mal se puede retener la entrega de las respectivas placas de circulación a sus concesionarios.

En relación con el segundo cuestionamiento, la Autoridad es del criterio que es un problema interno de la organización transportista con el afiliado, de forma tal que este debe ser solucionado entre éstos, a través de sanciones que posiblemente estén consagradas en los estatutos de la organización.

Dictamen de la Procuraduría de la Administración.

Para el desarrollo de la presente temática, antes de confrontar la interrogantes es de capital importancia, revisar elementos esenciales del servicio público como los principios que regulan la actividad administrativa de los diferentes agentes estatales, para este caso, la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre que como ente regulador de los servicios públicos de transporte se encarga de planificar, investigar, dirigir, supervisar, fiscalizar, operar y controlar las actividades del transporte terrestre en toda la República de Panamá.

El artículo 2 de la Ley 34 de 28 de julio de 1999, asigna a la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, (que en adelante denominaremos la “Autoridad”) las siguientes atribuciones: la de dictar normas técnicas para establecer facilidades de transporte terrestre, así como para otorgar concesiones de líneas, rutas, zonas de trabajo y terminales vehiculares de transporte colectivo; supervisar la actuación de los concesionarios, empresas o personas, dedicados a la prestación del servicio de transporte terrestre público de pasajeros, y sancionarlos por el incumplimiento de las disposiciones legales; otorgar las concesiones para la explotación del servicio de transporte público y de terminales de transporte terrestre; planificar y programar el transporte terrestre, para responder a las necesidades del transporte público de pasajeros, urbano, suburbano, interurbano, internacional y de turismo...; velar, intervenir y tomar las medidas necesarias, para que el servicio público de transporte se mantenga de forma interrumpida y eficiente.

Retomando esta última atribución, sin restar valor al resto de las atribuciones que son de importancia, la Autoridad esta llamada a velar porque se cumplan con los planes, programas y normas de tráfico, y para ello, deben tomarse medidas necesarias a fin de que se brinde un servicio de calidad y se cumpla con las expectativas del ciudadano. En ese sentido, debe cumplir con una serie de principios que regulen esta actividad. Veamos:

1. La continuidad: ya que por razón de la importancia y de la naturaleza de las necesidades colectivas que están destinados a satisfacer, los servicios públicos deben prestarse en forma ininterrumpida, continua, permanente. Su paralización crea grave daño a la sociedad, o al menos puede acarrearlo; de allí que se sancione de modo severo a quienes atentan contra su prestación.
2. La regularidad: que hace referencia a las condiciones en que razonablemente deben prestarse, es decir, al buen funcionamiento, a la correcta prestación del servicio. De ahí que se reglamenten en detalle las condiciones en que debe operar y que tal reglamento pueda modificarse fácilmente con el objeto de adecuarlo a las circunstancias que rodean su prestación, las innovaciones técnicas y las necesidades de los usuarios.
3. La igualdad de condiciones ante el servicio: Se trata de que estos servicios van dirigidos directa e indirectamente al público; por consiguiente, todas las personas deben estar en la posibilidad de usar de ellos en igualdad de condiciones con iguales oportunidades.
4. La obligatoriedad: Si el servicio está destinado a satisfacer necesidades públicas, no cabe duda de que no es caprichosa su prestación; por tanto, no puede negarse a quien estando en las condiciones reglamentarias lo solicite salvo limitaciones técnicas, ni puede suspenderse a quienes lo están utilizando, salvo los casos expresamente pactado en la ley y en los reglamentos respectivos.¹

Se colige, de estos principios, que la prestación del servicio público de transporte debe ser continua, ininterrumpida, obligatoria y darse en iguales condiciones. Por lo tanto, salvo los casos expresamente pactados en la Ley, la Autoridad, tiene la obligación de velar de que todos los concesionarios así como sus afiliados cumplan a cabalidad con la reglamentación de transporte pertinente.

¹ GARCÍA-HERREROS S., Orlando; Lecciones de Derecho Administrativo. 2da. ed; Colombia, 1997, p.284-285.

Según nos plantea en su primera interrogante los certificados de operaciones fueron expedidos por la Autoridad, en la administración pasada, a las EMPRESAS ECONOLISING, S.A. y MULTI ARRENDADORA, S.A., siendo cuestionadas actualmente por SICOTAPE, por no ser consideradas empresas dedicadas al servicio público de transporte ni mucho menos concesionarias protegidas por la ley 14 de 26 de mayo de 1993.

Cabe resaltar, que cuando se emitió la Resolución que concedió a estas empresas los certificados de operaciones en comento, se generó un acto administrativo que en principio se presume legal, mientras no se declare ilegal ante las autoridades correspondientes.

Si bien, SICOTAPE instauró un proceso civil, en la vía ordinaria en contra de las Empresas ECONOLISING S.A. y MULTI ARRENDADORA S.A., solicitando se les reasignen dichos certificados de operaciones; los efectos de esa decisión que se adopte en esa instancia, sólo afectará a las partes involucradas en ese proceso civil, no así a la Autoridad la cual no es parte en ese proceso. En ese sentido, somos del criterio que mientras no exista una decisión administrativa a nivel de la jurisdicción contenciosa administrativa; la resolución que concedió los certificados de operaciones a los beneficiarios por parte de la A.T.T.T., se presume legal y de obligatorio cumplimiento de acuerdo con la Ley 34 de 1999 y la Ley 14 de 1993 que establece que la Autoridad esta obligada a garantizar la continuidad del servicio público de pasajeros, a fin de no afectar a los usuarios del transporte, por lo tanto, debe seguir entregando las placas de circulación a sus concesionarios mientras la resolución que así otorga este derecho no se declare ilegal por las instancias jurisdiccionales respectivas.

Recordemos el principio de legalidad contenido en el artículo 18 de la Carta Fundamental, de que los funcionarios públicos sólo pueden hacer lo que la ley así les ordene, en atención a este principio debe darse continuidad en la prestación del servicio, hasta tanto las autoridades jurisdicciones señalen lo contrario.

Nos parece interesante traer a colación la Consulta N°. C-197 de 30 de agosto de 2000 respecto a quiénes pueden estar legitimados, para brindar, como titulares del certificado de operaciones, el servicio de transporte público. Veamos:

“A partir del artículo primero (1) de la Ley 14 de 1993 se puede afirmar que, si bien se procura el mantenimiento de un sistema de responsabilidad frente a los potenciales daños al servicio y a los usuarios, por medio del asociacionismo; ello no significa que las asociaciones, federaciones, cooperativa o sindicatos de transporte, sean las únicas personas legitimadas para brindar el servicio público de transporte terrestre, por conducto de la consagración a su favor del certificado de operación.

‘Artículo 1. El transporte terrestre de pasajeros es un servicio público cuya prestación estará a cargo de personas naturales o jurídicas, mediante concesiones que el Estado otorgará inspirado en el bienestar social o el interés público.’

Efectivamente, en esta artículo primero de la Ley se establece la posibilidad de favorecer con la concesión del certificado de operaciones, tanto a las personas naturales como las jurídicas. Esto como un desarrollo de la obligación estatal de garantizar el derecho de explotación del servicio, según lo establecido en el artículo 24 de la ley 14 de 1993.

‘Artículo 24. El Estado garantizará a los concesionarios de líneas, rutas o piqueras la estabilidad que les confiere el contrato de concesión definitiva, siempre y cuando cumplan con las obligaciones emanadas del contrato, la ley y los reglamentos correspondientes. La normativa en comento se ratifica en esa línea de pensamiento en el glosario, al definirse lo que se entiende por concesión y transportista:

‘Artículo 5. Para los efectos de esta Ley, regirán las siguientes definiciones:

...

6. Concesionario: Persona natural o jurídica beneficiario de una concesión;

12. Empresa transportista: Persona natural o jurídica que se dedica al servicio de transporte terrestre público, bajo el régimen comercial.

43. Transportista: Persona natural o jurídica propietaria de uno o más vehículos de transporte terrestre, que se dedica a la prestación del servicio de transporte terrestre público.’

Como se ve en este artículo y más específicamente el artículo cuatro(4) de la Ley, se establece que el método para el otorgamiento del derecho-deber de prestación del servicio de transporte, es la contratación denominada concesión de servicio público.

Pero con todo y lo claro de las normas precitadas, se puede encontrar una confusión, al leer sin mayor reflexión el artículo 18 de la Ley 14 de 1993. Esta duda puede ser si es obligatorio el asociarse, para poder tener el derecho de prestar el servicio público de transporte.

‘Artículo 18. Los transportista que actualmente presten el servicio de transporte público de pasajeros en sus distintas modalidades en una línea, ruta o piquera determinada, seguirán prestando el servicio de forma definitiva, reconociéndosele el derecho de concesión a las personas jurídica bajo cuya organización se encuentren los mismos. Los prestatarios del servicio transporte público de pasajeros que no están organizados como personas jurídicas deberán organizarse como tales dentro de seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de esta Ley.’

Esta normativa está dirigida a regular la condición coyuntural de los transportistas que, antes de la sanción de la ley, trabajan como prestadores de hecho del transporte público. Por ello se les obliga a que adopten la figura asociativa para que puedan seguir realizando tal actividad. Ello, además, como condición para que se puedan ver beneficiados con el certificado de operación o cupo.

Ahora bien, de acuerdo al artículo 33-a de la Ley dispone que los cupos o certificados de operación que hayan sido cancelados por algunas de las causales previstas en esta Ley, se concederán a los aspirantes seleccionados de la lista de espera que se mantendrá en las oficinas de las concesionarias atendiendo el orden de prelación.

Estas listas serán confeccionadas por el concesionario, tomando en cuenta los años de servicio, el orden cronológico de ingreso, la experiencia y los méritos de los aspirantes. La lista deberá ser integrada, en primer lugar, por los conductores que no tengan la condición de propietarios y, en general, por aquellos que sí tengan tal condición.

Los nuevos interesados en la concesión de certificados de operación o cupos que surjan después de confeccionada la primera lista, podrán solicitar al concesionario su inscripción en ella, y éste queda obligado a notificar inmediatamente a La Autoridad lo relativo a dicha inscripción.

Luego entonces, los certificados de operación o cupos, deben ser otorgados aún en aquellos casos de que hayan personas o no

incorporadas al sistema asociativo. Sobre lo mismo se reafirma en el artículo 36 de la Ley 14 de 1993.”

En cuanto a la segunda interrogante, este despacho es del criterio que independientemente, de que la organización se haya negado entregar carta de aval al afiliado con los cuales mantiene préstamos de financiamiento, morosidad en el pago de zarpe y otras cuotas, no debe entenderse como un problema interno de la organización, toda vez que se trata de la prestación del servicio público de transporte, que involucra a todos los sectores.

En este caso hay que considerar dos situaciones puntuales, la primera tiene que ver si para obtener la placa de circulación se requiere el aval de la organización o sea si el afiliado o agremiado este a paz y salvo con dicha asociación u organización y segundo si este requisito está regulado en la Ley o en los reglamentos administrativos correspondientes, de no estar establecido dicho requerimiento en la Ley o en los respectivos reglamentos, no puede ser exigido a los afiliados. Sobre el particular la Ley 38 de 2001 en su artículo 47, dispone que se prohíbe establecer requisitos o trámites que no se encuentren previstos en las disposiciones legales y en los reglamentos dictados para su debida ejecución. Constituye falta disciplinaria la violación de este precepto y será responsable de ésta el Jefe o la Jefa del Despacho.

De acuerdo a lo establecido en el artículo 47, si el requisito del aval de la organización para obtener la placa de circulación, no esta contenida en una disposición legal o en los reglamentos entonces mal puede someterse al afiliado de la organización a un requisito no establecido en la Ley.

Ahora bien, es importante indicar que la Junta Directiva de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre de conformidad con el artículo 9 de la Ley 34 de 1999, tiene la obligación de reglamentar lo atinente a las concesiones para el otorgamiento de los certificados de operaciones, así como de la imposición de sanciones pecuniarias por incumplimiento de la ley y demás reglamentos, por lo que de no estar reglado dicho requerimiento se exhorta a la Autoridad a reglamentar en conjunto con las organizaciones correspondientes dicho requisito a fin de que se tenga el fundamento jurídico para poder ser exigido.

Como aporte del despacho es necesario aclarar que la carta de aval que emita la organización a favor del afiliado debe ser estrictamente de su relación como agremiado en cuanto estar a paz y salvo en el pago de sus cuotas como

afiliado y no hacerse extensivo a otras obligaciones que adquiriera el afiliado con la organización y que no guardan relación con su afiliación directa.

Por último, de existir disposición legal que reglamente la entrega de la Carta de Aval por parte del afiliado a la Autoridad entonces éste deberá pagar sus correspondientes cuotas a la organización para que presente su constancia ante la Autoridad y pueda recibir la placa de circulación.

En estos términos, dejo aclarado sus interrogantes, me suscribo de usted atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/20/cch.